

Gracjana Łakomska

WYZWANIA W STOSUNKACH NIEMIECKO-AMERYKAŃSKICH W XXI WIEKU

Wstęp

Zasadniczym celem artykułu jest analiza wyzwań w stosunkach niemiecko-amerykańskich w XXI w. Chodzi tutaj przede wszystkim o wyeksponowanie nowych czynników, które kształtowały politykę zagraniczną RFN wobec USA od 1998 r., oraz przedstawienie momentów ważnych i krytycznych, które wpłynęły na stosunki wzajemne. Analiza pozwala wyodrębnić czynniki, które spowodowały pogorszenie stosunków i pozwala na sformułowanie następujących założeń:

1) Od ponad 40 lat stosunki niemiecko-amerykańskie oraz transatlantyckie stanowiły najważniejszy element polityki zagranicznej w USA i Europie. Dzisiaj przyszłość stosunków niemiecko-amerykańskich pozostaje niepewna. W USA decydenci i opinia publiczna podzielają opinię o ważnej roli RFN i Europy oraz powiązań transatlantyckich dla zwalczania zagrożeń w XXI w. oraz popierają budowę silnej i zjednoczonej Europy. W RFN rząd Angeli Merkel podkreśla potrzebę modernizacji i polepszenia stosunków niemiecko-amerykańskich. Jednak niemiecka opinia publiczna jest nieufna wobec amerykańskiej polityki działań unilateralnych, ma negatywne wyobrażenia o administracji Busha i jego politykach i opowiada się za Europą niezależną od wpływów USA.

2) Wydarzenia związane z atakiem terrorystycznym na Amerykę w 2001 r. wniosły do stosunków niemiecko-amerykańskich nowe elementy, których efektem było gwałtowne pogorszenie się wzajemnych relacji, aż do stanu, który można uznać za najgorszy w powojennej historii obu państw. Wśród przyczyn, które doprowadziły do tej nowej sytuacji, należy wymienić, obok motywów doraźnych (wyborczych), odmienne widzenie wielu problemów współczesnego świata przez polityków niemieckich.

kich oraz obecną administrację amerykańską. Różnice te dotyczą: metod i sposobów eliminowania zagrożeń w świecie, nadrzędności prawa międzynarodowego i działań multilateralnych nad siłą i taktyką unilateralną, legalności działań prewencyjnych, konsekwencji działań zbrojnych, dominacji USA w świecie.

3) Wobec tych nowych uwarunkowań można żywić obawy, że pewien rodzaj anty-amerykanizmu stanie się trwałą cechą niemieckiej polityki zagranicznej. Wówczas już nie tylko Francja, ale także RFN będzie motorem działań ograniczających rolę i znaczenie Ameryki w Europie.

Wyniki dociekań naukowych mają charakter zarówno empiryczny, jak i analityczny. Na temat niemieckiej polityki zagranicznej ukazało się sporo literatury naukowej. Jednak sama niemiecka polityka zagraniczna wobec USA jest przedmiotem nielicznych opracowań analitycznych. Pojawiła się ogromna liczba publikacji poświęconych stosunkom niemiecko-francuskim, ale bardzo mało publikacji dotyczących stosunków niemiecko-amerykańskich. W tych, które się ukazują, przedmiotem analizy jest w głównej mierze amerykańska polityka zagraniczna. Ogromna część publikacji porusza temat stosunków transatlantyckich, gdzie niemiecka polityka zagraniczna jest w niewielkim stopniu przedmiotem badań. W niniejszej analizie debaty nad kształtem polityki zagranicznej RFN wobec USA główną rolę odgrywają materiały źródłowe, np. przemówienia, wywiady, oraz publikowane stanowiska decydentów polityki zagranicznej, dostępne na stronach internetowych, w gazetach niemieckich i czasopismach naukowych. Praca opiera się również na obszernej literaturze przedmiotu zarówno obcojęzycznej, głównie niemieckiej¹, jak i polskiej².

Uwarunkowania stosunków niemiecko-amerykańskich

Politykę zagraniczną RFN wobec Stanów Zjednoczonych w XXI w. określa wiele czynników, które rzutują na charakter jej interesów i celów. Dokonując podziału

¹ Por. nowsze syntezy: Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer*, „APuZ”, nr 32-33, Bonn 2005; *Challenges for German Foreign Policy at the Beginning of the 21st Century*, „European Review” 2005, nr 4; *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M.–Berlin 2003; E.-O. Czempel, *Sicherheit und Sicherheitspolitik Europas*, [w:] *Die Wiedergeburt Europas. Von den Geburtswehen eines emanzipierten Europas und seinen Beziehungen zur einsamen Supermacht*, *Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush*, red. Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Münster 2005; *Europa und die USA im Streit*, [w:] *Die Irak-Krieg und die Zukunft Europas*, red. H. König, Bielefeld 2004; H. Haftendorn, *Die Krise der transatlantischen Beziehungen und die Transformation der NATO*, [w:] *Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas*, red. B. W. Kubbing, Frankfurt a. M. 2003; *A Poisoned Relationship? Die transatlantischen Beziehungen nach den Terrorangriffen des 11. September 2001*, [w:] *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, red. W. Kemp, Frankfurt 2003; *Bye, bye Old Europe? Die Neuaufrstellung der amerikanischen Streitkräfte in Deutschland*, „Internationale Politik” 2004, nr 10.

² Por. opracowania: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec: kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; J. Kiwerska, *Gra o Europę. Bezpieczeństwo europejskie w polityce USA pod koniec XX wieku*, „Prace Instytutu Zachodniego” 2005, nr 65; *Wpływ wojny z terroryzmem oraz europejskiego procesu integracji na stosunki amerykańsko-europejskie*, „Opinie” 2003, nr 58; *Napięcia w stosunkach transatlantyckich w obliczu wojny z terroryzmem*, „Opinie” 2003, nr 67; *Neoizolacjonizm i jego perspektywy w polityce USA wobec Europy*, „Opinie” 2005, nr 6; S. Sulowski, *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*, Warszawa 2002.

uwarunkowań, należy wydzielić środowisko wewnętrzne oraz środowisko zewnętrzne. Do wewnętrznych uwarunkowań należą: środowisko geograficzne RFN, jego potencjał ludnościowy, gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny oraz system społeczno-polityczny. Czynniki powyższe należy rozpatrywać we wzajemnym powiązaniu, nie unikając jednak odniesień do historii stosunków niemiecko-amerykańskich, która także dzisiaj wpływa na charakter relacji na linii Berlin–Waszyngton. Do zewnętrznych uwarunkowań należy zaliczyć trendy ewolucji najbliższego Republiki Federalnej środowiska międzynarodowego, pozycję Berlina w systemie stosunków międzynarodowych, strukturę i zasięg powiązań międzynarodowych Niemiec oraz obowiązujące prawo międzynarodowe.

Po zjednoczeniu RFN w 1990 r. i rozpadzie Związku Radzieckiego pod koniec 1991 r. w stosunkach RFN–USA pojawiły się nowe elementy. Z jednej strony nadal doceniano wkład Ameryki w ochronę swych europejskich sojuszników. Zgadzano się też, że Stany Zjednoczone pozostały jedynym mocarstwem zdolnym w tak silnym stopniu kształtować sytuację w świecie. Z drugiej jednak strony zniknięcie zagrożenia radzieckiego osłabiło zależność państw zachodnioeuropejskich, w tym RFN, od Ameryki. Zmniejszyło się zapotrzebowanie na amerykańskie wsparcie militarne i miało to zasadniczy wpływ na zmianę społecznego poparcia dla amerykańskiej obecności wojskowej w RFN. W Bonn dominowało pragnienie wzmocnienia roli RFN w kontaktach ze Stanami Zjednoczonymi. Takie ambicje odpowiadały planom Waszyngtonu. Prezydent George Bush senior wyraźnie stawiał na partnerstwo z Niemcami i zaproponował nawet RFN „partnerstwo w przywództwie”. Wkrótce określenie to na dobre zagościło we wzajemnych relacjach. Także Bill Clinton nie szczędził pochwał pod adresem Bonn. Podczas wizyty w RFN w lipcu 1994 r. mówił wiele o „specjalnych stosunkach”. Amerykański prezydent był szczególnie zadowolony z orzeczenia FTK, który dopuścił udział Bundeswehry w operacjach *out of area*. Przekonaniu, że RFN będą teraz odgrywać bardziej wyrazistą rolę na arenie międzynarodowej, nie towarzyszył jeszcze wówczas niepokój o to, czy w tej nowej sytuacji RFN pozostanie lojalnym i w pełni oddanym sojusznikiem USA. W nowych warunkach lojalność Niemców wobec Ameryki nie musiała oznaczać bezwzględnego posłuszeństwa.

Współczesna pozycja międzynarodowa RFN kształtuje się w nowej sytuacji geopolitycznej, jaka powstała na przełomie lat 80. i 90. w Europie i na świecie. Główne elementy nowego położenia geopolitycznego to:

- 1) odzyskanie suwerenności przez RFN,
- 2) przesunięcie RFN do środka Europy,
- 3) RFN na wschodnich rubieżach UE i NATO.

Wiek XX pod względem kształtowania się układu stosunków międzynarodowych w skali globalnej był niewątpliwie wielkim upadkiem potęgi Europy i narodzin potęgi Stanów Zjednoczonych. O ile kraje europejskie – także RFN – z racji swej pozycji geopolitycznej, od stuleci zmuszone były funkcjonować w ramach określonych przez stosunki pomiędzy współpracującymi i rywalizującymi z sobą państwami, o tyle Stany Zjednoczone, z racji swojego oddalenia od głównych ośrodków polityki światowej, przez większość swojej historii były zdolne w znacznej mierze

izolować się od wpływów i interesów najsilniejszych narodów. Niezależnie od tego, jak bardzo Waszyngton był skłonny do utrzymania własnej potęgi w obrębie „fortecy”, jaką wydawać się mogła Ameryka, los USA pozostawał związany z wydarzeniami na Starym Kontynencie. Kiedy zaś okazało się, że i „forteca” narażona jest na ataki z zewnątrz, Ameryka zdołała w niespotykany dotąd sposób i na niespotykaną dotąd skalę przejąć przywódczą rolę w kształtowaniu stosunków międzynarodowych, którą to rolę sprawuje również dzisiaj. Można zaryzykować stwierdzenie, że bliski związek z państwami Europy Zachodniej – w tym z RFN – legitymizuje i nadaje ostrości globalnej roli Ameryki. Poprzez zagwarantowanie stabilności w Europie USA zyskuje większą swobodę w swojej polityce na pozostałych arenach światowych wydarzeń. Niemiecka strefa wpływów przesunęła się na wschód. Gdyby Niemcy próbowały dbać o jej bezpieczeństwo w pojedynkę, wywołałoby to sprzeciw i zarzuty, że chcą narzucić swoją wolę. Wspólnie z USA jest to jednak możliwe. Takie zbliżenie w kontaktach polityczno-wojskowych USA i RFN nie jest dobrze postrzegane w Paryżu. Stąd też RFN uprawia politykę balansowania. RFN poprzez swoje zacieśnione stosunki zarówno ze Stanami Zjednoczonymi, jak i z Francją stanowią w pewnym sensie przeciwwagę dla interesów ich obu.

RFN należą do największych potęg gospodarczych świata. Niemiecka pozycja międzynarodowa jest przede wszystkim określana przez potencjał gospodarczy; w tej dziedzinie RFN zalicza się do ścisłej czołówki światowej: pod względem PKB plasuje się na trzecim miejscu po USA i Japonii; zajmuje drugie miejsce w handlu światowym po USA; gospodarka niemiecka należy do najbardziej stabilnych i rozwojowych na świecie; niemieckie inwestycje zagraniczne osiągają rekordowy poziom. Współpraca gospodarcza pozostaje dominującą cechą stosunków niemiecko-amerykańskich i transatlantyckich, a połączenie wysiłków USA i UE w sferze gospodarki stwarza realną szansę na skuteczniejsze działania w walce z zagrożeniami (terroryzm i zorganizowana przestępczość międzynarodowa) i wyzwaniem, jakie niesie z sobą proces globalizacji. Jednak również kontakty gospodarcze i handlowe obu krajów obciążone są konfliktami i sporami, które rozgrywają się przede wszystkim na forum WTO.

Czynnik demograficzny odgrywa w stosunkach niemiecko-amerykańskich istotną rolę. Poza granicami RFN mieszka obecnie 10–15 mln Niemców. Największe skupisko ludności pochodzenia niemieckiego znajduje się w USA – około 5 mln. Amerykanie pochodzenia niemieckiego doskonale zintegrowali się ze społeczeństwem amerykańskim. We współpracy z RFN realizowanych jest wiele programów mających na celu popularyzowanie niemieckiej kultury i języka w społeczeństwie amerykańskim.

Czynnik militarny wpływa dzisiaj w największym stopniu na kształt stosunków niemiecko-amerykańskich i transatlantyckich. Od kilku lat przygotowywana i realizowana jest reforma niemieckich sił zbrojnych, której celem jest stworzenie w RFN sił odpowiadających, pod względem jakościowym, politycznej roli RFN w świecie. Wymogi te to posiadanie sił militarnych, które sprostają zarówno wyzwaniom obrony zbiorowej, jak i przeciwdziałania kryzysom, aż do działań związanych z ich przewyciężaniem. Reforma Bundeswehry opiera się na dwóch zasadniczych

plaszczynach – Inicjatywie Zdolności Obronnych (DCI) w ramach NATO oraz Europejskim Celu Operacyjnym, którego spełnienie pozwoli na powołanie efektywnie działających Europejskich Sił Szybkiego Reagowania w ramach UE.

Stanom Zjednoczonym szczególnie zależy na tym, aby te dwie inicjatywy były obecne w koncepcji reformy Bundeswehry. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że RFN, będąc członkiem NATO, zamiast przeznaczać środki na podnoszenie zdolności Sojuszu w ramach DCI, będzie finansować własną inicjatywę obronną w postaci Europejskiego Celu Operacyjnego. Aby cele DCI mogły zostać osiągnięte, USA uruchomiły w maju 2000 r. specjalny program *Defence Trade Security*, który ma poprawić stan uzbrojenia po obu stronach Atlantyku. Wiąże się to także z udostępnieniem technologii sojusznikom europejskim.

Charakter i struktura systemu politycznego RFN, ich wpływ na mechanizmy polityki zagranicznej, systemu administracyjnego, struktury prawnej, działających partii politycznych, organizacji społecznych, grup interesów i nacisku, zakresu swobód i praw obywatelskich, roli opinii publicznej – to elementy wpływające w sposób istotny na kształt i realizację polityki zagranicznej RFN wobec USA. Stosunki niemiecko-amerykańskie charakteryzują się obecnie tym, że rozwijają się z pominięciem płaszczyzny roboczej między prezydentem Bushem a kanclerz Merkel. A ponadto toczą się w tych obszarach, w których tradycyjnie były ścisłe kontakty: gospodarka, kwestie wojskowe, polityka. Relacje polityczne zachodzą jednak na stosunkowo niskim szczeblu, jakby Waszyngton chciał pokazać, że nie zapomni rządowi RFN jego postawy w kwestii konfliktu irackiego. Jednocześnie pojawiają się sygnały ze strony USA o gotowości do współpracy.

Nastroje społeczne stanowią bardzo ważny czynnik wpływający na politykę zagraniczną RFN. Negatywna opinia publiczna wobec unilateralnych działań Stanów Zjednoczonych w Iraku stała się jednym z najważniejszych elementów kampanii wyborczej G. Schrödera w 2002 r. Ze względu na specyfikę RFN (doświadczenia historyczne w znacznym stopniu wpływają na niechęć społeczeństwa niemieckiego do popierania rozwiązań siłowych, w społeczeństwie niemieckim silna jest także obecność resentymentów antyamerykańskich) temat ten w efekcie zapewnił zwycięstwo wyborcze SPD i kanclerza Schrödera.

Najpoważniejszymi atrybutami mocarstwowej pozycji RFN na arenie międzynarodowej są: silna gospodarka i zdrowe finanse, rosnący potencjał militarny, wysoki stopień zintegrowania w strukturach Zachodu, mądrze prowadzona polityka zagraniczna, największe wpływy w Europie Środkowo-Wschodniej. Nadal też jeszcze wykazują brak istotnych atrybutów mocarstwowości, takich jak broń atomowa czy stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Uczestnictwo niemieckich sił zbrojnych w akcjach międzynarodowych o wojskowym charakterze przyczyniło się do znacznego wzrostu prestiżu międzynarodowego RFN. Po Stanach Zjednoczonych, RFN wysyła obecnie największą liczbę żołnierzy do międzynarodowych operacji pokojowych: około 10 tys. w 2002 r. (przy 2,8 tys. w 1998 r.). O większym zaangażowaniu RFN w operacje pokojowe świadczą również prawie ośmiokrotny wzrost wydatków na te cele w ciągu ostatnich czterech lat: z około 0,2 miliarda euro w 1998 r. do 1,5 miliarda w 2002. Całość wydat-

ków na obronę w stosunku do PKB pozostała w RFN na niezmiennym poziomie – około 1,5%. W rozszerzeniu spektrum zadań, intensywności i rozmiarze niemieckiego uczestnictwa w międzynarodowych operacjach militarnych odzwierciedla się wzrastająca gotowość Niemiec do przejmowania odpowiedzialności. Najnowsze zaangażowanie Bundeswehry w ramach operacji przeciw międzynarodowemu terroryzmowi, jak również w Afganistanie podkreślają to bardzo wyraźnie.

Ogromnym wyzwaniem, przed jakim stanęła RFN u progu XXI w. jest konieczność liczenia się z jej strategicznymi partnerami z Sojuszu Północnoatlantyckiego, z których USA domagają się od Berlina większego zaangażowania w politykę światową. Wynika to z faktu, że Amerykanie nie mogą w dotychczasowym stopniu angażować się w Europie, ponieważ zainteresowani są innymi regionami świata. Amerykanie mają świadomość, że NATO w Europie bez aktywnej RFN nie ma racji bytu. Z drugiej strony RFN straciła na znaczeniu w momencie, gdy nie musiano się aż tak liczyć z Rosją. Fakt ten wpłynął na zmianę polityki amerykańskiej. Jej zainteresowanie Europą zmalało i najważniejszą sprawą jest sprawiedliwy podział ciężarów i odpowiedzialności w ramach NATO.

RFN szczególnie mocno angażuje się we współpracę w ramach organizacji międzynarodowych. Do głównych należą ONZ jako instrument globalny, NATO i OBWE jako organizacje regionalne oraz UE jako organizacja europejska. Ta szeroka sieć wzajemnie uzupełniających się organizacji tworzy stabilność szczególnego rodzaju, która wyłania się z sumy kompetencji i współodpowiedzialności. Jest ona także wyrazem nowego podejścia RFN do koncepcji bezpieczeństwa.

Wyzwania i kontrowersje wokół wybranych problemów globalnych i bezpieczeństwa międzynarodowego

Stosunki transatlantyckie/NATO i WEPBiO

Stanowisko RFN wobec zróżnicowanej integracji w UE i NATO opiera się na zasadzie komplementarności. Zgodnie z nią jednoczesny i uzupełniający się rozwój WEPBiO i NATO mają stworzyć system gwarantujący RFN bezpieczeństwo w obliczu nowych zagrożeń. Konsekwencją niezmiennej zasady ścisłego współdziałania z USA w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, towarzyszącej polityce RFN w całym okresie powojennym, jest związanie koncepcji WEPBiO ze współpracą w ramach NATO. Według koncepcji niemieckiej, Siły Szybkiego Reagowania miałyby stać się filarem nowej strategii NATO: nie stanowiłyby one konkurencji dla NATO i akceptowałyby w niej amerykańskie przywództwo. Przeciwwstawiając się amerykańskiemu obawom, politycy niemieccy zapewniali, że wspólnego bezpieczeństwa nie da się zagwarantować bez amerykańskiego zakotwiczenia w Europie.

Wydarzenia z początku lat 90., wprowadzając nową jakość środowiska międzynarodowego, ożywiły na nowo koncepcję budowy spójnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach UE. Podejmowane przez USA działania mające

na celu ograniczenie i stopniową redukcję amerykańskiej obecności wojskowej w Europie przyczyniły się do narastania wśród państw UE obaw związanych z rozwojem tendencji unilateralnych i izolacjonistycznych USA. Obawy te nasiliły się w RFN w związku z ogłoszeniem przez administrację Busha programu budowy systemu przeciwrakietowego (*National Missile Defense* – NMD). Niemcy obawiają się, że jeżeli USA uwolnią się od groźby ataków rakietowych, to w konsekwencji odłączą się od Europy, pozostawiając jej bezpieczeństwo bez wystarczającego wsparcia. Rozwój i autonomia zdolnej do obrony europejskiej w ramach WEPBiO jest jedną z dróg łagodzenia tego typu ryzyka. Pozytywne impulsy wychodzące z RFN stymulowały rozwój prac nad europejską tożsamością obronną, zaś wielkość i znaczenie tego kraju stanowiły masę krytyczną decydującą w znacznym stopniu o postępach w urzeczywistnianiu tego projektu.

Postawa USA wobec zmian środowiska międzynarodowego w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego podlega ciągłej ewolucji. Obawy Waszyngtonu są bardzo konkretne, potęguje je fakt, podnoszony wielokrotnie przez analityków amerykańskich, że szczupłość budżetów obronnych państw UE spowoduje, iż skoncentrują się one na europejskiej inicjatywie obronnej kosztem dalszego zmniejszania nakładów na siły zbrojne NATO. W konsekwencji mogłoby to postawić pod znakiem zapytania sens dalszego funkcjonowania NATO, a z pewnością osłabić jego rangę jako głównego gwaranta bezpieczeństwa europejskiego.

Wizję amerykańskiego stanowiska wobec budowy europejskiej tożsamości obronnej najlepiej charakteryzuje polityka unikania *Trzech D* (*Decoupling, Discrimination, Duplication*), nakreślona w 1998 r. przez sekretarz stanu M. Albright. Koncepcja ta w sposób spójny i jednoznaczny określa amerykańskie podejście do ESDI prezentowane także podczas prezydentury G. W. Busha³. Ponieważ koncepcja *Trzech D* sprawiała w wielu państwach UE wrażenie dyktatu określającego granice rozwoju procesu europejskiego, Sekretarz Generalny NATO, G. Robertson, sformułował w 1999 r. w sposób pozytywny warunki, znane odtąd jako *Trzy I* (*Indivisibility, Improvement, Inductiveness*).

Podsumowując ewolucję stanowiska USA wobec koncepcji ESDI, należy wymienić pięć jej podstawowych elementów, które zarysowują kształt stosunków niemiecko-amerykańskich w XXI w.:

- 1) administracja Busha zapewnia, że USA są mniej skłonne do ingerencji w sprawy dotyczące wewnętrznego rozwoju UE;
- 2) administracja Busha jest mniej zainteresowana kierowaniem misjami, które należą do kompetencji WEPBiO. Wydarzenia 11 września 2002 r. oraz interwencja w Iraku jeszcze bardziej zmniejszają zainteresowanie USA Bałkanami i Afganistanem, co powoduje konieczność zastępowania sił amerykańskich przez sojuszników europejskich;
- 3) prezydent Bush zmienił charakter amerykańskiej debaty na temat WEPBiO, kładąc szczególny nacisk na fakt, że lepiej przygotowane siły europejskie leżą w interesie USA. Znacząca różnica jakości wyposażenia wojsk amerykańskich i europejskich skłoniła Waszyngton do wznowienia nacisków na Europejczyków, by ponosili do-

³ Szerzej na temat koncepcji *Trzech D*: P. Natkański, *Polityka USA wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004, s. 104-107.

datkowe konieczne wydatki na modernizację swoich sił zbrojnych. Amerykanie mają nadzieję, że będą mogli przeznaczyć więcej pieniędzy na działania w innych regionach świata oraz na budowę tarczy antyrakietowej. To zagwarantowałoby USA dominację nuklearną na świecie;

4) jeżeli Europejczycy chcą wspólnie z USA działać na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, to jest to możliwe tylko w warunkach zrównoważonej współpracy w ramach NATO. Konflikt w byłej Jugosławii udowodnił, że nie można myśleć o czysto europejskim systemie bezpieczeństwa, bez udziału USA. Europejczycy są w stanie przeprowadzić bez pomocy USA jedynie bardzo podstawowe operacje pokojowe i humanitarne. Dzisiejsza Europa, mimo swej potęgi gospodarczej, pozostaje pod wojskowym protektoratem USA. Powoduje to napięcia, ponieważ przewaga w dostępie do nowych technologii utrzyma się, a nawet powiększy na korzyść USA. RFN i pozostali sojusznicy europejscy w NATO są słabiej wyposażeni w zakresie morskiego i powietrznego transportu strategicznego, wsparcia logistycznego, wywiadu satelitarnego oraz precyzyjnych pocisków samonaprowadzających. W tych dziedzinach Europa jest całkowicie uzależniona od USA. Najważniejszym wnioskiem płynącym z doświadczeń na Bałkanach jest fakt, że WEPBiO pozostanie raczej europejskim filarem NATO niż zbrojnym ramieniem UE. Oznacza to jednak również umocnienie roli Europy jako partnera w stosunkach transatlantyckich i konsultacjach w ramach Sojuszu, potwierdzając nieodzowność amerykańskiej obecności w Europie;

5) administracja Busha kładzie mniejszy nacisk na podtrzymywanie amerykańsko-europejskiego partnerstwa poza Europą na rzecz tworzenia tymczasowych koalicji regionalnych, tzw. multilateralizm *a la carté*. Polityka bezpieczeństwa administracji Busha zdominowana została przez ludzi, których główną cechą wspólną jest hobbesowska wizja stosunków międzynarodowych oraz zdecydowana niechęć do wszelkich ograniczeń swobody działania USA na świecie, takich jak stałe sojusze czy traktaty międzynarodowe. Uważają oni, że USA powinny realizować swoje strategiczne cele głównie w oparciu o własną potęgę, ze szczególnym uwzględnieniem potęgi militarnej. Europę postrzegają jako słabą, zwłaszcza militarnie, ale za to gotową do kontestacji; instytucje międzynarodowe jako nieefektywne, wiążące jedynie USA ręce. Administracja Busha traktuje legitymizację głównie jako produkt użycia siły.

Te założenia stanowiły podstawę polityki prezydenta Busha aż do momentu, kiedy załamały się pod wpływem dramatycznego pogarszania się sytuacji w Iraku. Podjęte na ich podstawie działania nie pozostały bez poważnych, często negatywnych konsekwencji. Były one też źródłem licznych działań i zachowań, które już po zakończeniu działań wojennych dodatkowo pogorszyły stosunki z europejskimi sojusznikami. Można tu wymienić m.in. niefortunną decyzję Pentagonu o zakazie ubiegania się o kontrakty w Iraku wobec państw sprzeciwiających się wojnie oraz utrzymującą się długo niechęć prezydenta Busha do naprawy stosunków z Berlinem.

RFN jest wciąż daleka od tego, aby podzielać to rosnące amerykańskie poczucie misji albo tworzyć europejskie rozwinięcie doktryny Busha. Zdecydowanie i jednoznaczność przywództwa zaprezentowane przez prezydenta Busha wywołują zaniepokojenie Niemców. Łatwość, z jaką odniesione zostały dwa zwycięstwa woj-

skowe: w Afganistanie i w Iraku, po raz kolejny przypomniły o amerykańskiej sile i skonstrastowanej z nią stosunkowej słabości wojsk europejskich. Co więcej, przepaść technologiczna między USA a Europą może rodzić nowe napięcia w Sojuszu, podminowując jego spójność. Napięcia mogą się pojawić, jeśli armie europejskie będą w coraz większym stopniu skazane na wypełnianie niebezpiecznych, wymagających zaangażowania sporej liczby ludzi zadań mogących prowadzić do dużych strat osobowych po ich stronie, podczas gdy USA będą zapewniały logistykę przy wykorzystaniu zaawansowanych technologii, transport, wywiad oraz siły powietrzne. Różnice to mogą wywołać także dyskusję na temat podziału ciężarów ponoszonych przez sojuszników oraz pogłębić ich wzajemną niechęć poprzez zwiększenie zależności bezpieczeństwa europejskiego od USA w chwili, kiedy od Europejczyków oczekuje się, że będą wносить większy wkład w budowę własnego bezpieczeństwa. W rezultacie może dojść do sytuacji, że NATO nie będzie głównym instrumentem działania, gdyż nie będzie kompatybilności między europejską a amerykańską częścią Paktu.

Obie strony pochłonięte są rozwojem własnych projektów obronnych – WE-PBiO dla Europejczyków, NMD dla Amerykanów. Wynikiem takiej sytuacji jest postawa wyczekująca, zmierzająca do wzajemnych ustępstw. Tylko wypracowanie odpowiedniego kompromisu może doprowadzić do dalszego rozwoju obu koncepcji, które powinny się wzajemnie uzupełniać, a nie zwalczać.

Działania na rzecz rozwiązywania konfliktów i wojna z międzynarodowym terroryzmem

Dokonując analizy stanowisk RFN i USA wobec rozwiązywania konfliktów i wojny z międzynarodowym terroryzmem, należy podkreślić różnice w postrzeganiu zagrożeń międzynarodowych w obu krajach. USA upatruje głównego wroga w państwach, które są nieprzyjaźnie nastawione wobec Ameryki. Do państw tych – zdaniem administracji Busha – należą Irak, Iran, Korea Północna, a także Syria i Liban. Nie ma wśród nich Pakistanu, Indii, Chin, Ukrainy ani Izraela, które mają dostęp do broni masowego rażenia. Niemcy dostrzegają natomiast inne niebezpieczeństwo. Uważają, że zagrożenie ze strony „państw zbójeckich” nie jest bardzo poważne i można się przed nim bronić metodami dyplomatycznymi. Zdaniem Niemców naprawdę niebezpieczny jest terroryzm zrodzony z nędzy, niestabilności i religijnego ekstremizmu. Polityka RFN podkreśla zatem aspekty walki ze strukturalnymi przyczynami zjawiska terroryzmu, podczas gdy USA chodzi przede wszystkim o zapewnienie sobie bezpieczeństwa. Ich walka z terroryzmem łączy się ponadto z korzyściami ekonomicznymi w Azji Środkowej i na Bliskim Wschodzie oraz kwestiami bezpieczeństwa narodowego.

Koncepcja walki z terroryzmem realizowana przez administrację Busha pozostaje w oczywistej opozycji do koncepcji prezentowanej przez rząd „wielkiej koali-

cji” w RFN. Różnice między liberalną koncepcją porządku międzynarodowego w strategii USA i Republiki Federalnej są następujące⁴:

1) Istniejący w niemieckiej polityce zagranicznej liberalizm ma raczej charakter uniwersalistyczny. Oznacza to, że pragmatyczna debata nad kwestią polityki siły, która jest właściwa dla neokonserwatystów z administracji Busha, spotyka się w tym kraju z niezrozumieniem. W RFN zmierza się do bezpośredniej i pozbawionej kompromisów realizacji zasad liberalnych. Z tego względu Niemcy bardzo dobrze radzą sobie z integracją nowych krajów w UE. Ta zasada okazuje się jednak bezskuteczna w postępowaniu z wyzwaniami polityki bezpieczeństwa, jak np. w kwestii Iraku, Korei Północnej oraz Serbii Miloševicia.

2) Podobnie jest w przypadku instytucjonalizacji polityki międzynarodowej. Dla wszystkich sił politycznych w USA jasne jest, że system kolektywnego bezpieczeństwa zawarty w Karcie NZ nie jest systemem pacyfistycznym, ale takim, który powinien zapewniać pokój. Z tego też względu polityka administracji Busha była logiczna w kwestii irackiej, a opór RFN przeciw tej polityce spotkał się w USA z niezrozumieniem. W RFN dominuje podejście formalno-prawne, które daje priorytet państwowej suwerenności przed zasadniczymi celami Karty⁵. Wprawdzie kanclerz i minister spraw zagranicznych dopuszczają sytuację, w której uprawnione jest użycie siły, z drugiej jednak strony, po doświadczeniach wojny w Kosowie i kryzysie irackim nowy rząd niemiecki bardzo wysoko zawiesił poprzeczkę dla interwencji wojskowej. W pierwszej kolejności chodzi o wyczerpanie wszystkich dyplomatycznych środków i dzisiaj trudno sobie wyobrazić, aby nowa koalicja CDU/CSU/SPD wyraziła zgodę na interwencję inną niż mającą na celu zapobieżenie katastrofie humanitarnej, a już na pewno nie wyrazi zgody na działania prewencyjne i wyprzedzające.

W RFN świadomość istnienia problemów bezpieczeństwa, jak terroryzm, regionalne bezpieczeństwo na Środkowym Wschodzie czy rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, nie jest tak silnie ukształtowana jak świadomość konieczności rozwiązywania problemów ochrony środowiska czy klimatu. Preferowane są negocjacje multilateralne, w których uczestniczyć mogą wszystkie podmioty, także niepaństwowe. USA są zasadniczo także zainteresowane rozwiązywaniem tych problemów, jednakże nie mają one priorytetu, dodatkowo negocjacje wielostronne są traktowane w USA z dużą dozą sceptycyzmu.

Atak terrorystyczny na USA i wojna z międzynarodowym terroryzmem wprowadziły do stosunków niemiecko-amerykańskich kolejne elementy konfliktujące wzajemne stosunki, doprowadzając je do stanu najgorszego od czasów II wojny światowej. USA określiły bardzo szybko swoje zadania wobec nowych wyzwań, demonstrowując przy tym ogromną determinację działania, Niemcy ujawniły również szybko całkiem odmienne podejście – pełne sceptycyzmu i wahania wobec strategii amerykańskiej. Wynikało to w dużej mierze z faktu, że RFN i USA w rzeczywistości różnie odczuły ten atak i różnie oceniły jego konsekwencje dla porządku międzyna-

⁴ J. Krause, *Multirale Ordnung oder Hegemon? Zur transatlantischen Debatte über die weltpolitische Neuordnung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, nr 31-32, s. 6-14.

⁵ Szczegółowo o debacie w RFN: Ch. Tomuschat, *Der selbstverbliebte Hegemon. Die USA und der Traum von einer unipolaren Welt*, „Internationale Politik” 2003, nr 58, s. 39-47.

rodowego. Dla Amerykanów był to szok z niczym dotąd nieporównywalny. Ataki terrorystyczne spowodowały śmierć większej liczby obywateli niż atak na Pearl Harbor w 1941 r. Upadł mit, że USA są bezpieczne od ataków z zewnątrz⁶. Administracja Busha uznała, że należy, nawet kosztem wielkich wyrzeczeń, ścigać i niszczyć przeciwnika gdziekolwiek się znajduje. Wezwanie amerykańskiego prezydenta do wojny z międzynarodowym terroryzmem odstraszyło wielu sojuszników w Europie, gdzie wspomnienia o ogromnych zniszczeniach II wojny światowej, szczególnie w RFN, sprzyjały raczej postawie negocjacji, mediacji i dyplomacji niż polityce siły. Ze względu na wyżej zarysowane różnice doświadczeń i koncepcji trudno było zrozumieć Europejczykom, jak głęboko 11 września zranił USA. Amerykanie nie mobilizowali sojuszników do wspólnego działania, podkreślając, że wystarcza im zadeklarowana w Brukseli przez europejskich członków NATO gotowość do działania, natomiast o konkretną pomoc zwracali się do sojuszników w zależności od potrzeby (koalicje *ad hoc*).

Dla USA zabezpieczenie przed terroryzmem jest sprawą najważniejszą. Chodzi o konieczność przeciwdziałania przekształceniu obecnej, początkowej fazy terroryzmu w superterroryzm, który będzie wykorzystywał broń masowego rażenia⁷. Europejczycy natomiast postrzegają terrorystów islamskich jako zagrożenie nie tyle dla Zachodu, ile dla USA, z powodu ich polityki na Bliskim Wschodzie, a także innych narastających problemów świata (imperializm, globalizacja, wyzysk).

W efekcie tej debaty, gdy 7 października 2001 r. rozpoczęła się akcja zbrojna w Afganistanie, Stany Zjednoczone działały głównie samodzielnie. Amerykanie wchodzili jedynie w dwustronne układy z niektórymi państwami NATO, prosząc je o pomoc zbrojną, logistyczną lub wywiadowczą w konkretnych działaniach. Mogło się tak stać, gdyż przewaga militarna USA nad sojusznikami była tak wielka, że pomoc z ich strony potrzebna była Amerykanom raczej w wymiarze symboliczno-politycznym. NATO posłużyło USA głównie jako zaplecze polityczne, podobnie zresztą jak ONZ, a nie jako równoprawny partner, z którym prowadzi się konsultacje i planowanie strategiczne.

Konsekwencją instrumentalnego traktowania instytucji międzynarodowych i sojuszników europejskich było dalsze pogłębienie się kryzysu stosunków niemiecko-amerykańskich. Realizując politykę NATO *à la carte*, USA osłabiały prestiż Sojuszu. Obawy, że marginalizacja Sojuszu może dalej postępować, co oznaczałoby także marginalizację sojuszników europejskich, stały się dla RFN dodatkowym bodźcem do podejmowania wysiłków na rzecz stworzenia silnej WEPBiO.

Szkody w stosunkach dyplomatycznych niemiecko-amerykańskich, jakie dokonały się w okresie bezpośrednio poprzedzającym wojnę w Iraku, spowodowały głębokie podziały wśród długoletnich sojuszników. Obecnie, w fazie po zakończeniu wojny, narosło wiele rozbieżności między USA a RFN w kwestii roli instytucji międzynarodowych w tworzeniu odnowionej państwowości w Iraku.

⁶ K. D. Voigt, *EU-USA: Transatlantische Beziehungen in der Bewährungsprobe*, „Integration” 2002, nr 3, s. 238-243.

⁷ J. Kiwerska, *Wpływ wojny z terroryzmem oraz europejskiego procesu integracji na stosunki amerykańsko-europejskie*, „Opinie” 2003, nr 58.

Multilateralizm RFN a unilateralizm USA

RFN w większym stopniu stawia na działania multilateralne, w tym głównie w ramach ONZ oraz większą wagę przywiązuje się do obowiązującego prawa międzynarodowego. USA okres fascynacji strukturami międzynarodowymi mają już za sobą i raczej skłaniają się ku działaniom unilateralnym, do czego upoważnia je poczucie własnej potęgi. Angażując się w zobowiązania wielostronne ryzykują utratę swobody działania, zyskując w zamian głównie mandat polityczny. Niemcy uznali, że zagrożenie, jakie stanowi Husajn, jest dla nich bardziej akceptowalne niż ryzyko jego usunięcia. Nie mogli również zaakceptować logiki, według której USA przyznają sobie prawo interweniowania w dowolnym miejscu świata. Doktryna działań prewencyjnych bez ograniczeń przeraża Europejczyków, dlatego Europa chce międzynarodowego porządku opartego nie na Białym Domu i jego przyzwoleniu, ale na zgodnym współdziałaniu politycznym, na odbudowie roli ONZ. Trzeba też przyznać, że koncepcja uderzenia prewencyjnego jest sprzeczna z prawem międzynarodowym, które sankcjonuje użycie siły w obronie własnej, wyłącznie w razie faktycznego, nie zaś potencjalnego zagrożenia.

Działania unilateralne, które konfliktują w XXI w. relacje niemiecko-amerykańskie, obecne są nie tylko w polityce bezpieczeństwa, ale także w podejściu USA do ONZ i MTK, w polityce gospodarczej, polityce ochrony środowiska oraz w polityce nieprolifracji i kontroli zbrojeń.

System Narodów Zjednoczonych – multilateralne ramy współpracy w zwalczaniu zagrożeń międzynarodowych

Unilateralna polityka USA oddziałuje w sposób drastyczny na ONZ, która skazana jest w swojej działalności na kooperatywną i zorientowaną na konsensus politykę jej najważniejszych podmiotów – tym bardziej, jeśli dysponują prawem *veta* w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Zainteresowanie USA skutecznym funkcjonowaniem organizacji znacznie spadło w porównaniu z epoką zimnej wojny i dekolonizacji. Bardzo trudno wymienić wszystkie działania dowodzące, że ONZ odgrywa w polityce globalnej USA coraz mniejszą rolę, dlatego przedstawione zostaną tutaj najistotniejsze. Doskonałą tego ilustracją było obchodzenie się z ONZ w czasie kryzysu irackiego. Z jednej strony administracja Busha deklarowała częściowo rzeczywiste, a częściowo tylko domniemane nieprzestrzeganie rezolucji 1441 ONZ przez Bagdad jako zasadniczy przedmiot konfliktu. Z drugiej jednak usiłowano wywierać naciski na uzyskanie pożądaných wyników badań nie tylko na inspektorów ONZ w Iraku, ale także na samą Radę Bezpieczeństwa ONZ. Prezydent Bush wielokrotnie stawiał ONZ przed alternatywą przyłączenia się do stanowiska USA albo nieodgrywania żadnej zasadniczej roli. Stosowanie podwójnych standardów wobec krajów związanych rezolucją 1441 (Izrael i Turcja) stanowi również przykład selektywnego traktowania decyzji ONZ: jeśli jest to w interesie USA – stają na pierwszym planie, jeśli

nie – są ignorowane. Około 90 rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nie jest obecnie przestrzeganych przez kraje inne niż Irak. USA blokują egzekwowanie sankcji wobec większości z nich, jeśli stają się one ważne dla interesów USA, jak np. Maroko, Izrael czy Turcja. Oprócz tego, USA w historii ostatnich 30 lat funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa ONZ zawetowały około 50 jej rezolucji, to więcej, niż wszystkie *vet*a pozostałych członków w tym samym okresie.

Taktyczne podejście do ONZ jest również wyraźne w odniesieniu do nacisków Waszyngtonu, jeśli chodzi o wybór lub zwolnienie personelu kierowniczego. Tak np. sekretarz generalny ONZ Boutros B. Ghali nie został ponownie wybrany na urząd, ponieważ USA nie uważały go za wystarczająco uległego. Losy sekretarza podzieliła także komisarz praw człowieka ONZ, Mary Robinson. Kiedy zaczęła podkreślać priorytet praw człowieka nad celami polityki zagranicznej USA, jej dni na stanowisku były policzone. Kolejnym przykładem polityki personalnej USA w ONZ był Harlan Watson, przewodniczący międzyrządowej rady ds. zmian klimatycznych (IPCC). Został on usunięty ze stanowiska wskutek nacisków USA w kwietniu 2002 r. Niedługo później udało się USA w dziwnych okolicznościach pozbawić stanowiska szefa organizacji ds. zakazu broni chemicznej (OPCW) i zastąpienie go znacznie „lepszym” kandydatem.

Elementy unilateralizmu możemy odnaleźć bezpośrednio w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa, którą prezydent Bush zapowiedział we wrześniu 2002 r.

W czasie gdy USA będą usiłowały pozyskiwać wsparcie wspólnoty międzynarodowej, nie będziemy wahać się przed działaniami jednostronnymi, jeśli jest to konieczne dla egzekwowania prawa do samoobrony przez działania wyprzedzające⁸.

Sformułowanie „pozyskiwanie” należy rozumieć raczej jako rekrutację, a więc nie współpracę równoprawną ze wspólnotą międzynarodową, ale jej wykorzystanie jako wsparcie polityczne czy wojskowe dla USA, co odpowiada rzeczywistej praktyce Waszyngtonu. W przypadku gdy współpraca jest niemożliwa, USA będą działały jednostronnie, stosując taktykę uderzenia wyprzedzającego, zanim niebezpieczeństwo zaistnieje. Prawo międzynarodowe zostało w tym przypadku podporządkowane interesom USA. Samoobrona wyprzedzająca to nie tylko obce międzynarodowemu prawu określenie, ale przede wszystkim jego pogwałcenie. Zgodnie z prawem międzynarodowym, prawo do samoobrony (art. 51 Karty NZ) oznacza obronę przed atakiem, który już nastąpił albo istnieje jego bezpośrednia groźba. Jest to jednak przeciwieństwo ataku wyprzedzającego.

W tym kontekście należy także interpretować wojnę w Iraku. Nie nastąpiła ona w sytuacji samoobrony, ponieważ ani USA, ani Wielka Brytania nie zostały zaatakowane, nie dostrzegano również bezpośredniego zagrożenia takim atakiem. Polityka Waszyngtonu obnażała nie tylko słabość ONZ, ale stanowiła wyłom w prawie międzynarodowym jako najważniejszej instancji regulującej konflikty między

⁸ The National Security Strategy of the United States of America, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> (24.11.2006).

państwami – i nie był to „wypadek” polityczny czy przykre nieporozumienie, ale działanie zgodne z Narodową Strategią Bezpieczeństwa USA.

Na skutek unilateralnych działań USA osłabione zostają nie tylko same mechanizmy, ale także legitymizacja najważniejszego elementu rządu światowego (*Global Governance*), czemu towarzyszy rozmiękczenie lub nawet zniszczenie jego norm, jak np. równość prawa dla wszystkich, zdolność ONZ jako jedynego możliwego mechanizmu rozwiązywania konfliktów lub też moc obowiązujących traktatów międzynarodowych. Kiedy poszczególne, kluczowe państwa nie traktują tych założeń jako zasady działania, ale akceptują według uznania, zachęcają tym samym inne podmioty do ignorowania prawa międzynarodowego oraz dyskredytowania ONZ.

Międzynarodowy Trybunał Karny

Traktat Rzymski, ustanawiający Międzynarodowy Trybunał Karny, wszedł w życie 1 lipca 2002 r. Stały Trybunał ma sądzić sprawców zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych. Traktat został przyjęty na Konferencji Dyplomatycznej Narodów Zjednoczonych w Rzymie, odbywającej się od 15 czerwca do 17 lipca 1998 r. Stany Zjednoczone były jednym z siedmiu krajów, które odmówiły podpisania Statutu MTK.

Zarzuty USA w stosunku do MTK koncentrują się objęciu jurysdykcją MTK także obywateli państw, które nie są stronami Statutu. Przedstawiciel tego państwa stwierdził również, że Statut powinien uwzględniać rolę Rady Bezpieczeństwa w rozpoznawaniu aktów agresji. Sprzeciw Stanów Zjednoczonych budziła także właściwość Trybunału do sądenia członków narodowych sił zbrojnych i misji pokojowych. Zarzuty USA dały początek ogromnym kontrowersjom odzwierciedlającym w dużej mierze różnice poglądów między USA a Niemcami w tym zakresie. Dla ochrony obywateli amerykańskich Stany Zjednoczone podjęły następujące kroki:

1) USA zawarły umowę o niepoddawaniu ich obywateli jurysdykcji MTK z około 70 państwami, z których około 23 jest stronami Statutu. Na mocy tych umów USA oczekują od swoich partnerów na zasadzie wzajemności, że na żądanie USA państwa te odmówią oddania obywateli amerykańskich przebywających na terytorium tego państwa pod jurysdykcję MTK bez zgody USA. Zawarcie podobnej umowy z RFN byłoby sprzeczne z niemiecką Ustawą o współpracy z MTK, zgodnie z którą oddawanie pod jurysdykcję MTK na żądanie Trybunału jest obowiązkowe. Taka umowa mogłaby zostać zawarta jedynie po nowelizacji Umowy o współpracy z MTK, co spowodowałoby z kolei sprzeczność prawa niemieckiego z międzynarodowymi zobowiązaniami wynikającymi z przystąpienia RFN do Statutu;

2) w lipcu 2002 r. w ramach odnowienia mandatu misji ONZ w Bośni–Hercegowinie USA nalegały na przyjęcie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji 1422, która wyłącza spod jurysdykcji MTK na dwunastomiesięczny, odnawialny okres obywateli państw nie będących stronami Statutu MTK (łącznie z USA), którzy biorą udział w operacjach utrzymywania pokoju albo misjach z upoważnienia ONZ. Rezo-

lucja została przyjęta, a USA ponowiły naciski w 2003 r., doprowadzając do odnowienia rezolucji 1487;

3) amerykański Kongres uchwalił ustawę o ochronie amerykańskich funkcjonariuszy, która została podpisana przez prezydenta Busha 2 sierpnia 2002 r. Zobowiązuje ona administrację do zawierania umów o niepoddawaniu obywateli amerykańskich jurysdykcji MTK z innymi państwami i do zrobienia wszystkiego, co w jej mocy, dla uzyskania pewności, że Amerykanie nie będą sądzeni przez MTK. Zmusza ona także administrację do wycofania pomocy wojskowej, jeżeli otrzymujący ją kraj nie będzie chciał zawrzeć takiej umowy.

Trybunał będzie odczuwał skutki tych przepisów, bo postępowanie przed MTK wymaga obecności oskarżonego. Wszystko, co może utrudnić aresztowanie oskarżonego i jego poddanie się jurysdykcji Trybunału, będzie tym samym utrudniać pracę MTK.

Nieprolifracja i kontrola zbrojeń

Kontrola zbrojeń i nieprolifracja stanowią dobry przykład tezy, że USA dokonują zmian w funkcjonowaniu prawa międzynarodowego oraz popierają multilateralizm *à la carte*, co stanowi przedmiot krytyki rządu RFN. Już podczas trwania pierwszej kadencji Busha można było zauważyć liczne przykłady świadczące o unilateralnej polityce USA w zakresie zbrojeń:

- 1) wypowiedzenie 13 grudnia 2001 r. układu ABM oraz zmniejszenie ograniczeń dla przyszłej militaryzacji przestrzeni kosmicznej,
- 2) Układ START 2 o ograniczeniu nuklearnych zbrojeń strategicznych został zastąpiony Układem SORT, który wprowadza dla państw-stron Układu – Rosji i USA – większą swobodę działania oraz nakłada znacznie mniej zobowiązań niż Układ START 2,
- 3) interpretacja przez USA postanowień Porozumienia o broni chemicznej, która, co prawda, zakazuje użycia broni chemicznej w wojnie między państwami, ale nie w walce z międzynarodowym terroryzmem. Ponieważ USA dużo zainwestowały w rozwój tego rodzaju broni, usiłują osłabić zakaz użycia broni chemicznej,
- 4) USA udaremniły na forum Konferencji ONZ w lipcu 2001 r. przyjęcie programu działania ograniczającego nielegalny handel bronią krótkiego zasięgu,
- 5) wycofana została zgoda administracji Clintona na rezygnację z wykorzystywania min przeciwpiechotnych i przystąpienie do Traktatu z Ottawy o zakazie używania tej broni.

Kolejne kontrowersyjne w opinii RFN kroki znajdowały się w fazie rozważania: na życzenie Pentagonu poddano analizie, czy USA mogą wycofać swój podpis pod Traktatem o zakazie prowadzenia testów z bronią atomową. W amerykańskim ministerstwie obrony prezentowano opinię, że Traktat ten ogranicza rozwój nowej generacji broni nuklearnej. W ministerstwie energii znacząco został skrócony okres przygotowania do wznowienia testów. Administracja Busha miała nadzieję na rozpoczęcie w roku budżetowym 2004 prac nad rozwojem i badaniem nowej generacji

broni nuklearnej. W dłuższej perspektywie można się liczyć z próbą wypowiedzenia Układu o przestrzeni kosmicznej, ponieważ uniemożliwia on realizację planów USA zmierzających do uzbrojenia przestrzeni kosmicznej. W ministerstwie obrony USA poddaje się również w wątpliwość, czy podpisanie Układu INF jest w interesie Waszyngtonu. Zakazuje on Waszyngtonowi i Moskwie posiadania i budowy konwencjonalnych rakiet średniego zasięgu.

Multilateralizm *à la carte* oznacza, że Waszyngton będzie przyglądał się każdemu Traktatowi o nieprolifracji i kontroli zbrojeń, analizował go pod kątem interesów USA i następnie decydował o dalszym postępowaniu. Trudno ocenić, czy znajdują się jakieś Traktaty, które przetrwają tak krytyczną kontrolę, również dlatego, że w Waszyngtonie niewiele jest w oficjalnych stanowiskach pozytywnych ocen układów ograniczających zbrojenia. Z tych względów będzie coraz trudniej podtrzymać europejskim sojusznikom USA pozycję kontroli zbrojeń jako istotnego elementu polityki bezpieczeństwa. Szczególnie problematyczna pozostaje dla Europejczyków kwestia nieprolifracji, ponieważ różnorodne fora i układy multilateralne, w ramach których podzielane są te same normy, są dla Europejczyków tradycyjnie formą ograniczania zjawiska proliferacji broni ABC. Bez wsparcia USA nie można w tym zakresie osiągnąć zdecydowanych postępów.

Ochrona środowiska

Przykładem najlepiej ilustrującym różnicę interesów w stosunkach niemiecko-amerykańskich jest proces negocjowania i ratyfikacji Protokołu z Kioto oraz odmowa jego podpisania przez administrację Busha. Proces ratyfikacji i w konsekwencji wejścia w życie Protokołu z Kioto stanowi ważny rozdział w trwających ponad dziesięć lat negocjacjach o ograniczaniu zagrożeń klimatycznych. Chociaż rozczarowanie Niemców wycofaniem się USA z procesu tworzenia regulacji jest uzasadnione, to jednak zdają oni sobie sprawę, że długotrwałe oburzenie na USA oraz obciążenie ich winą nie przyczyni się do rozwiązania problemów klimatycznych. W trakcie negocjacji i procesu ratyfikacji Protokołu z Kioto doszło do pojawienia się pewnych rozbieżności między wyobrażeniami RFN i USA. Przede wszystkim dwie kwestie poróżniły oba państwa:

1) podczas Konferencji państw-sygnatariuszy (COP1) określono, że – inaczej niż w Klimatycznej Konwencji Ramowej – kraje rozwijające się w pierwszej rundzie negocjacji prowadzącej do Protokołu z Kioto nie zostaną obciążone zobowiązaniami o ograniczeniu emisji. U podłoża tej idei leżało przekonanie, że kraje uprzemysłowione, które bezspornie zainicjowały proces wzrostu koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze, muszą przynajmniej same uczynić pierwszy krok;

2) ustępstwo szczególnie w odniesieniu do Rosji oraz np. Ukrainy, które mogą w latach 2008–2012 emitować tyle samo gazów, co w roku bazowym 1990, mimo że Rosja w chwili COP3 (Kioto) emitowała do atmosfery 30% mniej (w 2000 r. – 32%) niż w roku bazowym. Trudno zatem w obliczu tych faktów znaleźć uzasadnienie dla określenia wartości emisyjnej z roku 1990. Potencjał oszczędności poprzez moderni-

zając w obszarze zużycia energii jest w obu krajach bardzo wysoki. W praktyce Protokół z Kioto zezwala Rosji w latach 2008–2012 na emisję o 70% wyższą niż w przypadku Niemiec i około dwukrotnie wyższą niż przeciętna wszystkich krajów UE.

Polityka gospodarcza

W polityce stosowania na szeroką skalę unilateralnych sankcji gospodarczych (sankcje ekonomiczne wobec Iranu i Libii, Helms-Burton Act dotyczący Kuby) lub środków odwetowych wobec państw lub przedsiębiorstw z krajów trzecich chodzi nie tylko o jednostronność działań USA, ale także fakt, że łamią one postanowienia paragrafu 32 Karty Praw Gospodarczych i Socjalnych i Obowiązków oraz rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1989 r., w której wszystkie państwa zostały wezwane do powstrzymania się od jednostronnych sankcji gospodarczych. W niektórych przypadkach Kongres USA poszedł tak daleko w swoich sankcjach, że podporządkowano prawo międzynarodowe prawu krajowemu, np. kiedy stosowane są groźby sankcji wobec innych państw funkcjonujących na rynkach państw trzecich, jak choćby wobec europejskich i kanadyjskich firm inwestujących na Kubie. Wątpliwość co do wiarygodności tych postanowień w świetle prawa międzynarodowego jest uzasadniona.

W 2002 r. aż 78 krajów zostało objętych jednostronnymi sankcjami USA. Niemal połowa decyzji o ich zastosowaniu została podjęta w latach 1993–1998, a więc już po zakończeniu zimnej wojny. Kolejnym obszarem konfliktów są subsydia, w tym dopłaty, zwolnienia i ulgi podatkowe, subsydia dla przemysłu lotniczego (złamanie umowy przez Airbusa), subsydia dla przemysłu stalowego i węglowego. Głównym źródłem obaw RFN stała się klauzula eksterytorialności w amerykańskim systemie prawnym oraz unilateralizm w polityce handlowej USA. Klauzula eksterytorialności polega na stosowaniu prawa krajowego (USA) za granicą w celu ochrony amerykańskich interesów handlowych i politycznych. Znalazła ona swoje odzwierciedlenie w ustanowieniu amerykańskich aktów prawnych nakładających embargo na handel z Kubą, Iranem i Libią. Akty te przewidują sankcje wobec zagranicznych firm inwestujących w wymienionych krajach. Sankcje dotyczą także krajów członkowskich UE, w tym Niemiec. Przykładem jednostronnego instrumentu służącego prowadzeniu amerykańskiej polityki handlowej jest zbiór aktów prawnych (*Section 301-310 of the 1974 Trade Act* oraz *carousel legislation – Section 407 of the Trade and Development Act, of 2000*), które zostały uznane za niezgodne z regułami porozumienia WTO dotyczącymi załatwiania sporów.

Podsumowanie

Stosunki niemiecko-amerykańskie stanowią ważny element partnerstwa transatlantyckiego. Ich punktem wyjścia była bliska współpraca między Waszyngtonem a Bonn w przełomowym okresie 1989/1990 r., gdy dokonywało się zjednoczenie Niemiec. Ta

współpraca kontynuowana była również po odbudowie jednej państwowości niemieckiej. Stan tych relacji najlepiej określił prezydent George W. H. Bush senior, mówiąc o „partnerstwie w przywództwie”. Oznaczało to, że Ameryka uznaje wzrost roli i znaczenia Niemiec na arenie międzynarodowej, licząc równocześnie na zwiększony zakres odpowiedzialności i zobowiązań Niemiec nie tylko wobec Europy, ale i innych regionów świata. Nadal też utrzymywało się przekonanie polityków amerykańskich, że mogą liczyć na lojalność i oddanie swego niemieckiego sojusznika.

Stosunki niemiecko-amerykańskie w XXI w. wydają się znacznie bardziej złożone i kompleksowe niż w ciągu kilku dziesięcioleci po II wojnie światowej. USA prezentują się dzisiaj jako jedyne supermocarstwo. Europa nie pozostaje jednak w tyle. W wyniku coraz głębszego procesu integracji wzmacnia swoją rolę jako aktora globalnego na arenie międzynarodowej. Emancypacja Europy i wyjście z cienia USA powoduje wzrost napięć i prowadzi do silniejszej rywalizacji między krajami UE i USA. Dzieje się tak nie tylko w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony, ale, jak przedstawiono wyżej, w gospodarce, polityce ochrony środowiska oraz kontroli zbrojeń i nieprolifracji.

Konkretne wyzwania w stosunkach niemiecko-amerykańskich w najbliższych latach będą dotyczyły reformy ONZ, rozwoju sytuacji w Sudanie, Afganistanie i Iraku. Szczególnie w kwestiach programu nuklearnego w Iranie, demokratyzacji Federacji Rosyjskiej i państw Kaukazu, jak również transformacji na Bliskim Wschodzie, niezbędna jest współpraca niemiecko-amerykańska. Pozostałe wyzwania to:

- 1) międzynarodowy terroryzm,
- 2) zagrożenie bezpieczeństwa przez kombinację terroryzmu oraz proliferacji broni masowego rażenia,
- 3) konflikty regionalne; 4) przeobrażenia geostrategiczne wynikające z szybkiego politycznego i gospodarczego wzrostu Azji Wschodniej,
- 5) międzynarodowa ochrona klimatyczna.

Właśnie te kwestie zwiększyły potrzebę polepszenia relacji niemiecko-amerykańskich i wspólnych działań RFN i USA na arenie międzynarodowej. Korzyści płynące ze współpracy obu państw przemawiają za ich intensyfikacją. Utrzymywanie się rozdźwięków nie leży w interesie żadnej ze stron. Różnice, które się pojawiły, dotyczyły bowiem raczej sposobu postępowania niż systemu wartości. Stany Zjednoczone w ramach NATO stanowią jedyną siłę, która jest w stanie zapewnić Europie, w tym RFN, bezpieczeństwo. Instytucje UE dotyczące polityki bezpieczeństwa są obecnie zbyt słabe, aby móc realizować własne operacje bez logistycznego wsparcia USA. Ponadto RFN, zabiegając o uzyskanie stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, musi starać się o poparcie USA.

Herausforderungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen im 21. Jh. Zusammenfassung

Seit über 50 Jahren stellten deutsch-amerikanische und transatlantische Beziehungen das wichtigste Element der Außenpolitik in den USA und Europa dar. Nach der Beendigung des kalten Krieges hat sich in den deutsch-amerikanischen Beziehungen viel geändert. Es erschienen Spannungsquellen, die Part-

nerschaft stand vor neuen Herausforderungen und wurde gezwungen, neue Gefährdungen zu analysieren und zu bestimmen. Unter den Ursachen, die zu dieser Situation geführt haben, sind über vorläufige Motive (Wahlmotive) hinaus eine unterschiedliche Sichtweise deutscher Politiker für viele Probleme der gegenwärtigen Welt und die gegenwärtige US-Regierung zu nennen. Diese Unterschiede beziehen sich auf die Methoden und Möglichkeiten, Gefährdungen in der Welt zu eliminieren, auf die Oberstellung internationalen Rechts und multilateraler Aktivitäten im Bezug auf die unilaterale Macht und Taktik, weiterhin die Legalität der Präventionsmaßnahmen, Folgen der Militärmaßnahmen, Dominierung der USA in der Welt. Seit dem Ende der 90er Jahre des 20. Jh. werden die USA immer mehr geneigt, unilaterale Maßnahmen vorzunehmen, wozu sie sich durch das Gefühl der eigenen Macht befugen. Beim Engagement in multilaterale Verpflichtungen riskieren sie, die Handlungsfreizügigkeit zu verlieren und gewinnen dagegen hauptsächlich ein politisches Mandat. Unter der Bush-Regierung hat sich diese Tendenz noch verstärkt und ihren Höhepunkt im Krieg gegen den internationalen Terrorismus und im Krieg im Irak erreicht. Deutschland ist mehr auf multilaterale Handlungen eingestellt und zwar hauptsächlich im Rahmen der UNO; es misst auch einen größeren Wert dem geltenden internationalen Recht bei. Unilaterale Maßnahmen, durch die die deutsch-amerikanischen Beziehungen konfliktiert werden, sind nicht nur in der Sicherheitspolitik, sondern auch in der Einstellung der USA der UNO und dem IStGH gegenüber, in der Wirtschaftspolitik, Umweltschutzpolitik und in der Politik der Nonproliferation und Rüstungskontrolle anwesend. Die Unterschiedlichkeit der Einstellungen der BRD und USA ist nicht nur durch die Disproportion der Potentiale beider Seiten verursacht. Sie hat auch ihre Quelle in der Tradition und historischen Erfahrungen, u. a. Aufbau der europäischen Integration nach Kompromissmethoden. Auf der deutschen Seite ist es auch eine Folge der Vertiefung des Prozesses der politischen, wirtschaftlichen und Militärintegration im Rahmen der EU, was u. a. in der Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Ausdruck gebracht wird.

Vor dem Hintergrund dieser neuen Bedingungen können Befürchtungen erscheinen, dass eine Art Antiamerikanismus zu einer festen Eigenschaft deutscher Außenpolitik wird. Dann werden nicht nur Frankreich, sondern auch die Bundesrepublik Deutschland ein Handlungsmotor sein, der die Rolle und Bedeutung der USA in Europa einschränkt.